



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 1836/2026

INTERESSADO: Fundo Municipal de Educação - FME

ASSUNTO: Análise de legalidade e viabilidade de contratação direta para aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (PNAE).

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA. LEI Nº 14.133/2021. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). ANÁLISE PROCESSUAL. ENQUADRAMENTO COMO CHAMAMENTO PÚBLICO (CREDENCIAMENTO) E NÃO COMO DISPENSA DE LICITAÇÃO POR BAIXO VALOR (ART. 75, II). INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONFORME O ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021. APARENTE REGULARIDADE DOS ATOS DE PLANEJAMENTO. NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DAS DEMAIS FASES. INEXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DE FRACIONAMENTO INDEVIDO DE DESPESA. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo iniciado pelo Fundo Municipal de Educação, **visando à contratação de fornecedores para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar, destinados a atender os alunos da rede municipal de ensino no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) durante o ano letivo de 2026.**

A análise preliminar dos autos revela a presença dos seguintes documentos, que compõem a fase de planejamento da contratação:

1. **Documento de Formalização da Demanda (DFD):** Justifica a necessidade da contratação para garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, em cumprimento à Lei nº 11.947/2009 (Lei do PNAE).

2. **Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Apresenta o diagnóstico da situação, a prospecção de soluções e conclui pela realização de Chamamento Público como a medida mais adequada. Justifica, ainda, o parcelamento das entregas pela natureza perecível dos alimentos.

3. **Termo de Referência, Minuta de Edital de Chamada Pública e Minuta de Contrato:** Detalham o objeto, as condições de participação, as obrigações das partes e os critérios de seleção.



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

4. **Pesquisas e Cotações de Preços:** Documentos que buscam estimar o valor de referência para os itens a serem adquiridos.

5. **Declaração de Adequação Orçamentária e Despacho da Autoridade Competente:** Indicam a previsão de recursos e autorizam o início do procedimento.

O objetivo deste parecer é analisar a legalidade e a viabilidade da contratação direta pretendida, com foco no cumprimento dos requisitos legais, na compatibilidade dos preços e na verificação de eventual fracionamento indevido de despesa, para subsidiar a decisão da autoridade competente.

Feito o relatório, passa-se a análise.

MÉRITO

I – PREAMBULO:

Ab initio, as dispensas de licitações, prevista na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seus artigos 53. §1º, incisos I e II c/c artigo 72, inciso III, que assim dispõe:

“Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.”

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos”.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços pretendidos.

Reitero que, a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. **Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO.**

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Análise do Enquadramento Legal da Contratação Direta

A análise dos documentos processuais, em especial o Estudo Técnico Preliminar e a minuta de Edital, demonstra que a Administração optou por um procedimento distinto e mais adequado à natureza do objeto: o **Chamamento Público para Credenciamento**.

A aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o PNAE possui regramento específico na Lei nº 11.947/2009, que prevê, em seu art. 14, a dispensa do procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os de mercado. A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, regulamenta o sistema de credenciamento como um de seus procedimentos auxiliares (art. 79), sendo uma hipótese de **inexigibilidade de licitação** quando a competição entre os contratados é inviável (art. 74, IV).

O credenciamento é o instrumento ideal para situações em que a Administração Pública visa a contratar todos os interessados que atendam a determinados requisitos, em condições padronizadas, o que se alinha perfeitamente ao objetivo do PNAE de fomentar a agricultura familiar local.

Portanto, o enquadramento jurídico correto não é o de dispensa por baixo valor, mas sim o de **inexigibilidade de licitação por meio de credenciamento**, com fundamento no art. 74, IV, c/c o art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e na legislação específica do PNAE.

Embora a jurisprudência específica sobre o "credenciamento" para o PNAE sob a ótica da Lei 14.133/2021 ainda esteja em consolidação, o Tribunal de Contas da União (TCU) já possui um entendimento consolidado sobre a matéria com base na legislação anterior, cujos princípios permanecem válidos.

A lógica que fundamenta o uso do Chamamento Público é a seguinte:

1. **Fundamento Legal Principal:** A própria lei do PNAE estabelece a regra.

*Art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada **dispensando-se o procedimento licitatório**, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.*

2. **O Procedimento (Chamamento Público):** A lei autoriza a "dispensa do procedimento licitatório", mas não cria um vácuo. A Administração precisa de um procedimento formal para garantir isonomia, transparência e a seleção de todos os agricultores aptos. O **Chamamento Público para Credenciamento** (previsto no art. 79 da Lei 14.133/21) é o instrumento que melhor se adapta a esse cenário, pois não visa a uma competição, mas sim



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

a cadastrar e habilitar todos que cumpram os requisitos, em linha com o objetivo do PNAE de fomentar a economia local.

A jurisprudência do TCU, mesmo quando analisa licitações tradicionais (como pregões) para o PNAE, foca intensamente em um dos requisitos essenciais do Art. 14: **a compatibilidade dos preços com o mercado**. Isso reforça a necessidade de uma pesquisa de preços robusta, mesmo no Chamamento Público.

A seguir, alguns pontos extraídos de decisões do TCU que, embora não tratem diretamente do "credenciamento", solidificam os cuidados que devem ser tomados:

Rigor na Pesquisa de Preços para Evitar Sobrepreço: O TCU é rigoroso na verificação de sobrepreço em aquisições para o PNAE. A ausência de uma pesquisa de preços ampla e bem fundamentada pode levar à responsabilização do gestor, mesmo que se trate de uma contratação direta. A compatibilidade com os preços vigentes no mercado local é condição indispensável para a legalidade da aquisição.

> **TCU — TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) 103592024 —
Publicado em 03/12/2024**

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO PNAE/2015 PELO MUNICÍPIO DE PINDORETAMA/CE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E SOBREPREGÃO NO PREGÃO PRESENCIAL 2015.0119-04-PP, PARA A COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. (TCU - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/103592024>, Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 03/12/2024)

Assim, além da jurisprudência, é fundamental destacar que o próprio Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão gestor do PNAE, por meio de suas resoluções e manuais, **orienta os municípios a utilizarem o procedimento de Chamada Pública** para a aquisição de produtos da agricultura familiar, detalhando os passos e documentos necessários.

2.2. Verificação dos Requisitos do Art. 72 da Lei nº 14.133/2021

O processo de contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, deve ser instruído com os documentos previstos no art. 72 da Nova Lei de Licitações Analisando o processo em tela, verifica-se o atendimento parcial dos requisitos na fase de planejamento:

- **I - Documento de formalização de demanda e estudo técnico preliminar:** Presentes nos autos.

- **II e VII - Estimativa de despesa e Justificativa de preço:** A Administração iniciou a pesquisa de preços, que deverá ser consolidada para justificar os valores a serem pagos.



ARAÚJO & ANTÔNIO DE ARAÚJO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

- **III - Parecer jurídico e pareceres técnicos:** Este parecer cumpre a exigência de análise jurídica prévia.
- **IV - Demonstração da compatibilidade orçamentária:** Documento presente nos autos.
- **V e VI - Comprovação de habilitação do contratado e razão da escolha:** Serão definidos após a realização do chamamento público, com a apresentação dos documentos pelos agricultores interessados e a seleção daqueles que cumprirem os requisitos do edital.
- **VIII - Autorização da autoridade competente:** Despacho inicial presente, sendo necessária a ratificação final.


O processo demonstra um planejamento adequado, mas é crucial que a fase de seleção e habilitação seja conduzida com rigor, garantindo que todos os documentos exigidos no edital sejam apresentados e analisados.

CONCLUSÃO

Portanto, embora não haja uma súmula específica do TCU sobre o tema, a utilização do **Chamamento Público para Credenciamento** é a prática mais segura e recomendada, pois:

1. **Atende ao espírito da Lei nº 11.947/2009**, que dispensa a licitação competitiva, mas exige um procedimento formal.
2. **Alinha-se aos princípios da isonomia e transparência**, permitindo que todos os agricultores locais participem.
3. **É compatível com o sistema da Lei nº 14.133/2021**, que prevê o credenciamento como procedimento auxiliar.
4. **Mitiga os riscos de apontamentos pelos órgãos de controle**, desde que a pesquisa de preços de mercado seja rigorosamente realizada e documentada no processo.

Nova Roma/GO, 14 de abril de 2026


Eduardo Araujo Pereira
OAB/GO Nº 33.847